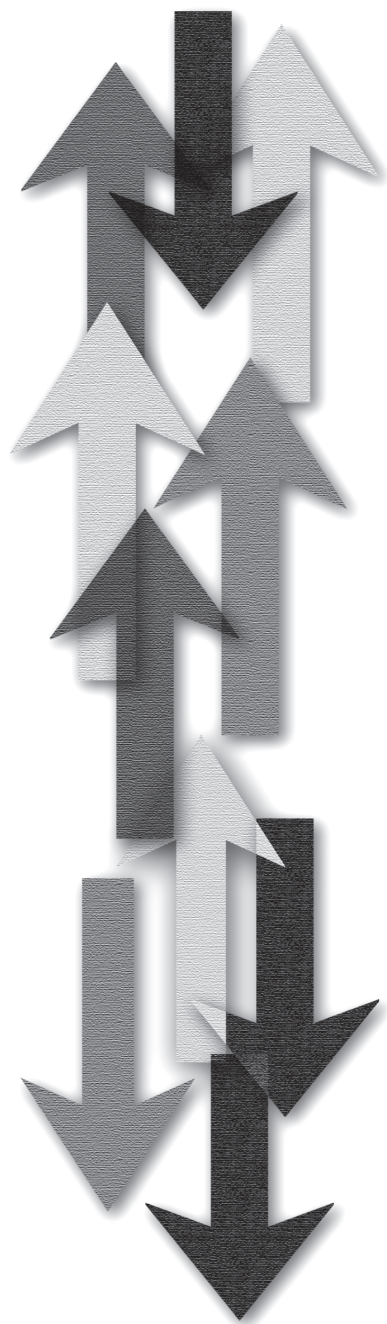


# Jakie reformy są potrzebne Polsce?

**Nr 83**  
**2 0 0 6**



**BRE BANK SA**



**Centrum Analiz  
Społeczno-Ekonomicznych**

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa  
00-010 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA  
00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: CASE -- Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa i BRE Bank SA

Redakcja naukowa  
Ewa Balcerowicz  
Sekretarz Zeszytów  
Krystyna Olechowska

Autorzy  
Barbara Błaszczyk  
Michał Boni  
Stanisława Golinowska  
Jarosław Neneman

Projekt okładki  
Jacek Bieńkowski

DTP  
SK Studio

ISSN 1233-121X

Wydawca  
CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa, 00-010 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12  
Nakładca  
Fundacja BRE Banku, 00-950 Warszawa, ul. Królewska 14  
Oddano do druku w marcu 2006 r. Nakład 300 egz.

# SPIS TREŚCI

LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM .....	4
WPROWADZENIE .....	5
STRATEGIA WZROSTU ZATRUDNIENIA – Michał Boni .....	13
Tworzenie miejsc pracy .....	13
Elastyczność rynku pracy – sprawny rynek pracy .....	14
Warunki dla flexicurity .....	15
Koszty pracy a zatrudnienie .....	16
Efektywność usług rynku pracy .....	17
Strategia proinnowacyjnego rozwoju .....	17
Podsumowanie .....	18
REFORMA FINANSÓW PUBLICZNYCH	
PODATKI I WYDATKI PUBLICZNE – Stanisława Golinowska, Jarosław Neneman .....	
Cele i priorytety reformy finansów publicznych .....	19
Podatki – diagnoza sytuacji .....	20
Wydatki publiczne – diagnoza sytuacji .....	21
Wydatki społeczne .....	22
Rekomendacje .....	25
Rekomendacje w sprawie podatków .....	25
Rekomendacje w sprawie wydatków .....	25
KOSZTY SPOWOLNIENIA I ZANIECHANIA PRYWATYZACJI	
WNIOSKI I REKOMENDACJE – Barbara Błaszczyk .....	29
Znaczenie sektora państwowego w różnych rejonach świata .....	29
Rozbudowana własność państwowa w Polsce .....	30
Potencjał ekonomiczny sektora państwowego .....	31
Niskie wpływy z prywatyzacji .....	32
Koszty, które płaci gospodarka za niższą efektywność ekonomiczną sektora państwowego .....	33
Koszty pomocy publicznej .....	35
Podsumowanie – główne rekomendacje .....	35

## LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Małgorzata Antczak	CASE	Mirosław Maszybrocki	
Ewa Balcerowicz	CASE	Janusz Mazur	BHwW
Barbara Błaszczuk	CASE	Małgorzata Mikita	WSHiP
Andrzej Bocian	UW	Marek Misiak	NGŻ
Zbigniew Bondarczuk	MRR	Andrzej Mitrowski	Polskie Radio
Michał Boni	CASE	Joanna Młynarczyk	NBP
Michał Chyczewski	BPH	Jeremi Mordasewicz	PKPP Lewiatan
Paweł Cubecki	HSBC Bank Polska	Janusz Moza	BHwW
Kazimierz Cwalina	MG	Jarosław Neneman	CASE
Grzegorz Cydejko	epress	Agata Nowakowska	Gazeta Wyborcza
Paweł Czuryło	PAP	Krystyna Olechowska	CASE
Marek Dąbrowski	CASE	Jerzy Osiatyński	
Renata Dobrzyńska	Fitch Ratings	Julian Pańków	Collegium Civitas
Hanna Dziarska	Polskie Radio	Wanda Pełka	WSzHiFM
Dariusz Filar	RPP	Marta Petka	Raiffeisen Bank
Mariusz Fordalski		Katarzyna Piętka	CASE
Stefania Frączkowska	Salwator	Bartłomiej Piotrowski	
Jakub Fulara	BPH	Radosław Piwowarski	Uniwersytet Łódzki
Jolanta Gabriel	EBRD	Agnieszka Popiołkowska	NBP
Małgorzata Golik	NBP	Dorota Poznańska	NBP
Stanisława Golinowska	CASE	Artur Radziwiłł	CASE
Remigiusz Grudzień	PKO BP	Anna Rede	WPiA UKSW
Robert Gruszka	ZBP	Jacek Rostowski	CASE – CEU
Ewa Gucwa-Leśny	WNE UW	Ewa Sadowska-Cieślak	NBP
Alina Gużyńska	HSBC Bank Polska	Eugeniusz Sadowski	RCSS
Małgorzata Jakubiak	CASE	Emilia Sawicka	PAP
Zofia Jarczewska	NBP	Wojciech Skrok	Wszechnica Polska
Leszek Jasiński	INE PAN	Barbara Sokołowska	MF
Cezary Józefiak	INE PAN	Jan Solarz	AF
Arkadiusz Jurkowski	BRE Bank	Tomasz Stankiewicz	WNE UW
Franciszek Kaczmarek	Computerland	Stanisław Sudak	RCSS
Wojciech Kalkusiński	KPH	Wiesław Szczuka	
Elżbieta Kamińska	Fitch Ratings	Krzysztof Szczygielski	CASE
Magdalena Kaniewska	WNE UW	Grzegorz Szulc	
Anna Kępa	UW	Andrzej Śniecikowski	Zmiany Investment
Piotr Kołodziejczyk	Urząd Miasta Poznania	Ewa Świerkula	INE PAN
Andrzej Kondratowicz	UW	Bogusław Tatarewicz	TG Zmiany
Mariusz Kordalski	PW	Leszek Tumkiewicz	KPK PBUE
Dariusz Kos	Najwyższy Czas	Piotr Wardziak	Radio PIN
Stanisław Kowalczuk		Waldemar Wołpiuk	INE PAN
Tomasz Kowalski	BHwW	Anna Wronka	NBP
Maciej Krzak		Danuta Zagrodzka	Gazeta Wyborcza
Lesław Kula	Wszechnica Polska	Justyna Zawadzka	BRE Bank
Dagmara Laszczyk	Medical Tribune	Jerzy Zdrzałka	PTE PZU
Jarosław Leńniczak	CU PTE	Joanna Zurowicz	WNE UW
Arkadiusz Lewicki	ZBP	Norbert Żak	BHwW
Adam Lipowski		Andrzej Żor	Fundacja BRE Banku
Michał Listwoń	MG	Ewa Żuławnik	Fundacja Wspomagania Wsi
Paweł Lubecki	HSBC Bank Polska		

# Wprowadzenie

Tematem 83 seminarium BRE–CASE była dyskusja zatytułowana „Jakie reformy są potrzebne Polsce?”, oparta na prezentacji książki „Kierunki niezbędnych zmian gospodarczych w Polsce. Raport syntetyczny”, opublikowanej ostatnio przez CASE. Seminarium zorganizowała Fundacja CASE we współpracy z BRE Bankiem SA w ramach stałego cyklu spotkań panelowych. Seminarium odbyło się w Warszawie, w marcu 2006 r.

Raport stanowi podsumowanie trzyletniej pracy badawczej zespołu ekspertów CASE, pod kierunkiem naukowym prof. Barbary Błaszczyk, w ramach projektu „Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform”.

Prace analityczne były prowadzone od jesieni 2002 do końca 2004 r., a ich wyniki zostały opublikowane w 2003 i 2004 r. w 12 zeszytach problemowych, między innymi w Zeszytach BRE Bank–CASE nr nr 68, 70, 72 i 73 oraz w ośmiu zeszytach specjalnej serii wydawniczej CASE zatytułowanej „Trzeci etap reform”. Wnioski z tych prac były też prezentowane na licznych konferencjach i w innych gremiach, w tym na kilku seminariach BRE–CASE.

Robocza nazwa „Trzeci etap reform” nawiązuje z jednej strony do szeroko stosowanej w literaturze dotyczącej transformacji umownej terminologii, w myśl której w pierwszym etapie reform dokonywane są podstawowe zmiany mające na celu stabilizację makroekonomiczną i otwarcie gospodarki, do drugiego etapu reform zalicza się trudniejsze i wymagające więcej czasu reformy wprowadzające główne zręby instytucji gospodarki rynkowej, a za trzeci etap reform uważa się po-

głębień zmian instytucjonalnych i reformy strukturalne zmierzające do osiągnięcia dojrzałej gospodarki rynkowej.

Z drugiej strony określenie „trzeci etap reform” nawiązuje też do własnych tradycji badawczych CASE, gdzie zrealizowano poprzednio dwa duże interdyscyplinarne projekty oceniające stan reform w Polsce i sygnalizujące, w jakich dziedzinach potrzebne są dalsze reformy. Oba te projekty, z których pierwszy został zakończony w 1997 r., a drugi w 2001 r. były wspierane przez Agencję Rozwoju Międzynarodowego Stanów Zjednoczonych (USAID). W ocenie ekspertów CASE wiele rekomendacji z poprzednich prac zachowało swoją aktualność do dziś. W Polsce od połowy lat 90. nastąpiło bowiem widoczne zahamowanie tempa reform, zarówno w stosunku do poprzedniego okresu, jak i w porównaniu do innych transformujących się gospodarek postkomunistycznych.

Dzisiaj państwo polskie oraz gospodarka bardzo często odczuwają konsekwencje niedokończonego wysiłku poniesionego w pierwszym i drugim etapie reform.

W jedenastu podzespołach badawczych eksperci CASE pracowali nad kluczowymi, ich zdaniem, obszarami wymagającymi reformowania, aby Polska mogła stać się krajem konkurencyjnym nie tylko w Unii Europejskiej, której częścią się właśnie stawała, ale by znalazła właściwe miejsce w globalizującej się gospodarce światowej. Szczególną uwagę poświęcili zagadnieniom strukturalnym i instytucjonalnym, uznając, że od postępu w tych dziedzinach zależy przywrócenie gospodarce polskiej zdolności do szybkiego i zrównoważonego rozwoju.

W trakcie realizacji projektu szybko zmieniał się kontekst ekonomiczny i polityczny dotyczący badanych problemów, zarówno w Polsce, jak i na zewnątrz naszego kraju. Dlatego wiele z przedstawionych wcześniej analiz wymagało aktualizacji lub przynajmniej ukazania ich nowego kontekstu. Syntetyczny raport dotyczący trzeciego etapu reform w Polsce, stanowiący rozwinięcie prac rozpoczętych jesienią 2002 r. i zaktualizowany do potrzeb dnia dzisiejszego jest próbą ukazania wyników prac projektu CASE w świetle zmieniającej się sytuacji i próbą refleksji nad hierarchią priorytetów czekających Polskę reform.

Raport ten został podzielony na cztery bloki problemowe: pierwszy z nich dotyczy regulacji życia gospodarczego, łącznie z problematyką tworzenia prawa, drugi jest poświęcony reformom finansów publicznych, trzeci priorytetem reform w duchu strategii lizbońskiej, a czwarty polityce makroekonomicznej i własnościowej państwa jako tworzeniu ram dla zdrowej gospodarki.

Ze względu na obszerną problematykę prezentowanego raportu do dyskusji na seminarium BRE–CASE postanowiono przedstawić – oprócz krótkich wniosków syntetycznych – tylko wybrane,

a jednocześnie najbardziej aktualne dziś wątki raportu, tzn. problemy reform rynku pracy, reform finansów publicznych oraz problemy związane z niedokończoną prywatyzacją.

Organizatorzy zaprosili do wygłoszenia referatów troje autorów raportu, ekspertów CASE: prof. Barbarę Błaszczyk, która kierowała omawianym projektem badawczym i jest redaktorem naukowym prezentowanego raportu, dr. Michała Boniego, doradcę i konsultanta w sprawach rynku pracy oraz prof. Stanisławę Golinowską, specjalistkę z dziedziny polityki społecznej i rynku pracy.

Autorzy oraz organizatorzy seminarium mają nadzieję, że przedstawiona publikacja przyczyni się do wzbogacenia debaty publicznej na temat koniecznych reform w polskiej gospodarce i społeczeństwie i uczyni dyskusje polityczne na te tematy bardziej rzeczowymi i udokumentowanymi.

## **Krótką synteza raportu**

Zdaniem autorów raportu Polska jawi się jako kraj, który wprawdzie dokonał wielkiego wysiłku, lecz zatrzymał się w połowie (czy może w dwóch trzecich) drogi reform, i kto wie, czy z tego powodu nie zaczął się cofać. Zatrzymanie to nie powinno być interpretowane tylko jako zahamowanie reform w czasie, choć i to jest prawdą, ale przede wszystkim nieobjęcie (lub niedostateczne objęcie) reformami niektórych istotnych dziedzin funkcjonowania państwa i gospodarki, co przyniosło negatywne skutki w wielu innych obszarach.

Zarówno w kraju, jak i za granicą nie ma wątpliwości, że Polsce udało się szybko i z sukcesem zrealizować pierwszy etap reform, tzn. doprowadzić do stabilizacji makroekonomicznej i dość daleko posuniętej liberalizacji w sensie otwarcia gospodarki na wymianę międzynarodową. Znacząca i szybka deregulacja gospodarki doprowadziła do eksplozji małej i średniej przedsiębiorczości w pierwszych latach transformacji. Te reformy pozwoliły na szybkie opanowanie recesji „transformacyjnej” i kraj powrócił szybko na drogę wzrostu gospodarczego. Stłumienie inflacji i wiarygodna polityka pieniężna stały się dodatkowym źródłem rosnącej wiarygodności kraju dla zagranicznych inwestorów i wierzycieli.

Reformy instytucjonalne, określane przez niektórych reformami „drugiego etapu” lub „drugiej generacji” zostały rozpoczęte również we wczesnych latach transformacji. Zmierzały one najpierw do szybkiego przywrócenia lub zbudowania od nowa podstawowych instytucji gospodarki rynkowej, co zaowocowało wielką liczbą przyjmowanych regulacji ustawowych. Wraz ze zbliżaniem się terminu przystąpienia do Wspólnot Europejskich przyjmowane regulacje koncentrowały się coraz bardziej na spełnianiu wymogów i standardów instytucjonalnych Unii Europejskiej. Niezależnie od oceny poszczególnych regulacji, nie można zaprzeczyć, że proces akcesji stał się potężną motywacją do unowocześniania i dynamizacji naszej gospodarki.

Jednocześnie trzeba powiedzieć, że po pierwszych sukcesach, poczynając od połowy lat 90. wewnętrzny impet zasadniczych reform systemowych w kraju zaczął słabnąć, a warunki rozpoczynania i prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze robiły się coraz trudniejsze. W jakiejś mierze do zmniejszenia impetu reform mogło się przyczynić poczucie sukcesu, potwierdzanego powszechnie z zewnątrz i wydatne przyspieszenie wzrostu gospodarczego po roku 1993. Rządzący zamiast intensywnie kontynuować trudne reformy, skupili się na korzystaniu z dobrych wyników gospodarki.

Na pewno ważnymi czynnikami wytracania dynamiki reform były zjawiska ze sfery ekonomii politycznej reform, w tym pojawienie się warstwy wykluczonych – nieumiejących znaleźć sobie miejsca w nowym systemie oraz stopniowa konsolidacja starych i nowych grup interesu przeciwnych dalszym zmianom.

Świadomość, że kontynuacja reform jest niezbędna powróciła w 1998 r. wraz z rządem koalicji AWS-UW. Jednak z czterech wielkich reform zamierzonych i ogłoszonych przez ten rząd udało się wdrożyć operacyjnie tylko dwie (reformę emerytur i drugi etap reformy samorządowej). Dwie pozostałe – dotyczące systemu edukacji oraz systemu opieki zdrowotnej do dzisiaj pozostały niedokończone (również od strony koncepcyjnej).

Żaden z dotychczasowych rządów nie podjął się konsekwentnej i całościowej reformy finansów publicznych. Wprowadzono wprawdzie dość istotne zmiany w systemie podatkowym, ale „bezwładność systemu” po stronie wydatków budżetu nie pozwoliła na dalej idące i trwałe reformy po stronie podatków.

Reformy administracji publicznej, oprócz wprowadzania (w dość powolnym tempie) systemu służby cywilnej ograniczały się najczęściej do mało przejrzystych zmian organizacyjnych administracji centralnej, które po pewnym czasie najczęściej były odwracane.

Nie udało się wprowadzić tak potrzebnej obywatelom i gospodarce reformy aparatu sprawiedliwości, która doprowadziłaby do poprawy stanowienia i egzekucji prawa i usprawnienia pracy sądów, co pozwoliłoby na zwiększenie bezpieczeństwa obrotu i lepszą ochronę własności. Na przeszkodzie temu stanęły między innymi interesy grupowe sędziów i przedstawiciele innych zawodów prawniczych. W ten sposób doprowadzono do sytuacji, w której wydatnie rosną koszty sądownictwa, bez znaczącej poprawy jego efektywności. W sferze ustawodawstwa mamy zaś do czynienia z rosnącym zalewem olbrzymiej liczby przepisów o niskiej jakości.

Również regulacja rynkowa zaczęła podlegać swoistej bezwładności biurokratycznej – odradzania się nowych przepisów i utrudnień w rozpoczynaniu i prowadzeniu działalności.



Mimo wielu działań podjętych wcześniej w celu likwidacji tych barier, musiały one być wielokrotnie ponownie podejmowane. Nawet obecny stan, po wprowadzeniu w 2005 r. dosyć postępowej ustawy w tej dziedzinie pozostawia jeszcze wiele do życzenia. Gąszcz nieprzejrzystych przepisów obwarowanych ciężkimi sankcjami tworzy olbrzymie ryzyko prowadzenia działalności i staje się przeszkodą nie do przejścia, szczególnie dla małych przedsiębiorstw i nowych przedsiębiorców.

Tymczasem niektórzy nasi sąsiedzi przez wiele lat konsekwentnie realizowali reformy w obszarach sądownictwa, administracji publicznej i finansów publicznych, poszukiwali też korzystniejszych rozwiązań w sferze regulacji działalności gospodarczej i klimatu biznesowego. Toteż nie może dziwić, że w chwili obecnej wszystkie znane rankingi wolności gospodarczej, warunków prowadzenia działalności, klimatu dla biznesu, a także konkurencyjności gospodarki sytuują Polskę na o wiele gorszych pozycjach niż kraje o podobnej (lub nawet gorszej) sytuacji wyjściowej, z którymi powinniśmy się porównywać (mowa tu o krajach wyszehradzkich i bałtyckich). Nie idzie tu przecież o jakiś wyścig, w którym kraje konkurują między sobą o szybkość reform, tylko o tempo wzrostu, a w ostatecznym rachunku o dobrobyt i lepszą jakość życia społeczeństw, które te reformy krajom przodującym w reformach przyniosły.

W syntetycznym raporcie eksperci CASE próbowali pokazać wybrane obszary, w których szczególnie ostro występują opóźnienia reform i bariery dalszego rozwoju w Polsce, a także uwypuklić te dziedziny, w których reformy mogłyby przynieść znaczące korzyści bezpośrednie i zewnętrzne, całej gospodarce i społeczeństwu. Trudność na obecnym etapie reform, który określili umownie „trzecim etapem” polega na tym, że większość niezbędnych reform ma po pierwsze – głęboki wymiar społeczny i polityczny oprócz wymiaru ekonomicznego i technicznego, a po drugie – reformy te silnie wzajemnie się warunkują i trudno byłoby je zrealizować z osobna. Tę trudność można jednak postrzegać jako szansę, gdyż jednoczesna realizacja proponowanych reform przez ich wzajemne wzmacnianie się może wyzwolić efekt synergiczny.

W Polsce pozostał nierozwiązany, częściowo odziedziczony po poprzednim ustroju szczególnie splot problemów (czy zaszłości) składający się z jednej strony z nadmiernej roli państwa w gospodarce (zarówno w sferze własności, jak i regulacji), w powiązaniu z wysokim stopniem redystrybucji dochodu, wymuszonym przez historycznie ukształtowane i prawnie usankcjonowane przywileje niektórych grup społecznych. Jednocześnie potrzeby najuboższych grup społecznych są realizowane na niedostatecznym poziomie. Stan taki powoduje, że bardzo trudno jest zmienić cokolwiek w wydatkach publicznych, które w większości są sztywne. Oznacza to brak przestrzeni dla zmian w podatkach. W sposób nieuzasadniony racjonalnie (a częściowo fikcyjnie) podtrzymywany jest bardzo szeroki zakres dóbr publicznych, co zmusza do utrzymywania a nawet podnoszenia wysokiej skali redystrybucji. Jednocześnie niedostatecznie są realizowane podstawowe funkcje państwa (bezpieczeństwo wewnętrzne, zewnętrzne, ochrona przestrzegania prawa) oraz jego funkcje rozwojowo – cywilizacyjne (np. wspieranie edukacji, inwestycje), bo brakuje na nie pieniędzy.

Wysoka i wzrastająca redystrybucja dochodów (w połączeniu z ciągle niezaspokojonymi potrzebami społecznymi na dobra publiczne) powoduje tendencję do pobierania coraz wyższych podatków i obciążeń płac na cele ubezpieczeniowe i socjalne. To z kolei, obok zbyt sztywnych regulacji rynku pracy jest jednym z głównych powodów utrzymującego się wysokiego bezrobocia. Niski stopień aktywności ekonomicznej ludności wpływa zaś negatywnie na oszczędności i wzrost oraz zwiększa skalę szarej strefy zmniejszając wpływy podatkowe budżetu.

W jakiś sposób ten „węzeł gordyjski” wzajemnie sprzężonych ze sobą i oddziaływujących na siebie negatywnych czynników trzeba przeciąć, bo inaczej będziemy jako gospodarka i społeczeństwo zsuwać się po równi pochyłej, zamiast się rozwijać. Co więc można i trzeba zrobić?

Aby wyjść z tego „zakłętą kręgu”, Polska powinna podjąć się niezbędnych, wzajemnie sprzężonych reform państwa i gospodarki w kilku ważnych obszarach. Ekspert CASE rekomendują podjęcie wielu działań, z których najważniejsze to:

- Odciążyć państwo w maksymalnie możliwym stopniu od sprawowania funkcji właścicielskich w gospodarce, przynoszących dziś więcej złego niż dobrego i bardzo kosztownych. Oprócz korzyści, które gospodarka uzyskałaby dzięki prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek państwowych pozwoliłyby to na znaczne oszczędności w sferze administracji publicznej.
- Zlikwidować wszystkie zbędne reglamentacje utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej, radykalnie uprościć i zmniejszyć koszty wchodzenia na rynek, również większych firm.
- Zmienić pozostałe nadal regulacje usztywniające rynek pracy i wprowadzić na ich miejsce przepisy umożliwiające wysoką elastyczność i mobilność zatrudnienia. Wprowadzać w różnych dziedzinach regulacje zachęcające do podejmowania aktywności ekonomicznej i zniechęcające do przedwczesnego opuszczania rynku pracy.
- Radykalnie uprościć podatki, aby zminimalizować ich koszty administracyjne i koszty (w tym czas) po stronie podatników. Poprzez znaczne obniżenie progresji i likwidację ulg zmierzać do jednolitego podatku liniowego.
- Rozpocząć dalekosiężną reformę finansów publicznych po stronie wydatków. Konieczna jest znacząca zmiana struktury tych wydatków na korzyść wydatków rozwojowych, a także zmiana wadliwych proporcji wydatków w ramach transferów socjalnych. Uzyskanie korzystniejszej struktury wydatków pozwoli stworzyć warunki do zmniejszenia obciążeń płacowych.

- Długofalowym celem kompleksowej reformy finansów publicznych powinno być takie zbilansowanie wydatków i podatków, aby doprowadzić do nadwyżki budżetowej w latach dobrej koniunktury. Oznaczałoby to zaprzestanie zadłużania się na koszt przyszłych pokoleń.
- Rozumnie ograniczyć zakres dóbr i usług publicznych dostarczanych bezpłatnie przez państwo (np. w sferze opieki zdrowotnej czy edukacji), jednocześnie podnosząc znacznie wymagania co do jakości usług publicznych.
- Przeprowadzić zasadniczą reformę administracji publicznej, łącznie z dokonaniem audytu zewnętrznego badającego celowość istnienia poszczególnych urzędów, stanowisk i spełnianych przez nie funkcji. Wprowadzić do administracji publicznej zasady kilkuletniego programowania budżetowego i oceniania efektywności jej pracy. Ułatwić maksymalnie sposób kontaktowania się obywateli z urzędami (m. in. elektroniczacja, dostęp internetowy).
- Przeprowadzić zasadniczą reformę stanowienia prawa tak, aby przepisy prawne sprzyjały aktywności gospodarczej a nie utrudniały ją i blokowały. Reforma ta polegałaby głównie na stworzeniu takich procedur legislacyjnych, które w optymalnym stopniu pozwoliłyby na wykorzystanie w stanowieniu prawa wiedzy profesjonalnej i znajomości praktyki gospodarczej, w tym także podmiotów, których dotyczą tworzone przepisy.
- Przeprowadzić reformę sądownictwa i innych instytucji wymiaru sprawiedliwości, która powinna zapewnić wysoką sprawność i terminowość pracy sądów oraz efektywność egzekucji prawa i ochronę sądową podmiotów gospodarczych.
- Ekspert CASE uważają, że oprócz wzmocnienia podstawowych funkcji państwa, co zostało poruszone wyżej, potrzebne jest przejście przez państwo większej inicjatywy we wspieraniu szeroko pojętej innowacyjności gospodarki. Konieczne są reformy instytucjonalne w finansowaniu nauki, dawno oczekiwane zmiany w systemie edukacji wszystkich szczebli i inne zmiany w regulacjach tworzących otoczenie dla rozwoju innowacyjności. Ważne jest także odpowiednie do potrzeb wzrostu innowacyjności skierowanie strumieni środków pomocowych z Unii Europejskiej.
- Rekomendują również tak szybkie, jak to tylko możliwe wstąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej. Spełnienie bowiem trudnych warunków wejścia do strefy euro znacznie ułatwi Polsce osiągnięcie celów innych reform, np. reformy finansów publicznych. A otoczenie makroekonomiczne sprzyjać będzie koniecznym reformom i zapewni wysoki, pozbawiony wstrząsów wzrost gospodarczy.

## Bibliografia

- Neneman J., R. Piwowarski, (2003), W poszukiwaniu modelu systemu podatkowego w: *Zeszyty BRE Bank–CASE* nr 68.
- Antczak M., M. Górzyński, W. Nawrot, raport przygotowany pod redakcją naukową B. Błaszczyk, (2004), Koszty spowolnienia prywatyzacji w: *Zeszyty BRE Bank – CASE* nr 70.
- Rymaszewski P., P. Kurek, P. Dobrowolski, raport przygotowany pod redakcją naukową P. Rymaszewskiego, (2004), Reforma procesu stanowienia prawa w: *Zeszyty BRE Bank – CASE* nr 72.
- Boni M., B. Piotrowski, A. Radziwiłł, A. Rusielewicz, A. Sowa, U. Sztanderska, M. Walewski, J. Wojnarowski, raport przygotowany pod redakcją naukową M. Boniego, (2004), Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu? w: *Zeszyty BRE Bank – CASE* nr 73.
- Cukrowski J., M. Jakubiak, (2004), Znaczenie inwestycji zagranicznych i poprawa klimatu inwestycyjnego w Polsce w: *Trzeci etap reform, CASE, Warszawa*.
- Rostowski J., W. Paczyński, (2004), Polityka kursowa w trzecim etapie reform w Polsce w: *Trzeci etap reform, CASE, Warszawa*.
- Górzański M., M. Jakubiak, R. Woodward przy współpracy M. Walewskiego, K. Kloc-Everson, W. Szymczaka, (2004), Innowacyjność polskiej gospodarki w kontekście integracji z UE – możliwości i bariery wdrażania w Polsce gospodarki opartej na wiedzy w: *Trzeci etap reform, CASE, Warszawa*.
- Markiewicz M., J. Siwińska, (2004), Reforma wydatków publicznych w: *Trzeci etap reform, CASE, Warszawa*.
- Balcerowicz E., E. Kozłowski, J. Łaszek, (2004), Deregulacja rynku produktów i usług oraz nieruchomości w: *Trzeci etap reform, CASE, Warszawa*.
- Golinowska S. przy współpracy Ch. Sowady i A. Koziarkiewicza, (2004), Pożądane kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce w: *Trzeci etap reform, CASE, Warszawa*.
- Neneman J., R. Piwowarski, (2004), Jaki system podatkowy w: *Trzeci etap reform, CASE, Warszawa*.
- Piętka K., (2005), Transfery społeczne. Problemy zakresu i trafności w: *Trzeci etap reform, CASE, Warszawa*.
- Błaszczyk B. (red. nauk.), (2005), Kierunki niezbędnych zmian gospodarczych w Polsce. Raport Syntetyczny w: *Trzeci etap reform, CASE, Warszawa*.

## Strategia wzrostu zatrudnienia

**K**ompleksowe spojrzenie jest podstawą myślenia o strategii zatrudnienia. Kompleksowe, czyli takie, które uruchamia możliwą synergię między wzrostem gospodarczym, rozwojem przedsiębiorczości, modernizacją i innowacyjnością w gospodarce, trwałością i jakością (co niezwykle ważne) boomu edukacyjnego, sprawnością rynku pracy, kosztów rynku pracy oraz efektywnością stosowanych transferów socjalnych. To kompleksowe podejście pozwala spojrzeć na możliwą strategię wzrostu zatrudnienia z perspektywy trzech obszarów. Po pierwsze – są to działania związane z tworzeniem miejsc pracy, po drugie – sprawny i elastyczny rynek pracy, po trzecie – proinnowacyjna strategia rozwoju.

### **Tworzenie miejsc pracy**

Do tworzenia miejsc pracy niezbędna jest stymulacja wzrostu inwestycji, którą niektórzy szacują na co najmniej 30% w relacji do PKB, co, oczywiście, jest wyzwaniem niesłychanie śmiałym, ale być może Polska z 18% bezrobociem i 52% wskaźnikiem zatrudnienia (najniższym wśród 25 krajów Unii Europejskiej) potrzebuje właśnie takiej skali inwestycji.

Niezbędna jest również szybka i całkowita likwidacja barier, które utrudniają rozwój przedsiębiorczości, np. skomplikowane i długotrwałe odzyskiwanie należności, otwieranie firm, wpisy do hipoteki, biurokracja.

Ważnym elementem jest również dostęp do kapitału – szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz polityka banków umożliwiająca ten dostęp. Warto także podkreślić znaczenie przesunięć międzysektorowych, o których pamiętaliśmy na początku transformacji, a zapominamy o nich w dzisiejszych rozważaniach o strategii zatrudnienia. Kilkanaście lat temu cieszyliśmy się, że maleje zatrudnienie w przemyśle, że spada zatrudnienie w rolnictwie, a rośnie w usługach. Ale tak naprawdę wzrost zatrudnienia w usługach zatrzymał się, a zatrudnienie w rolnictwie od dłuższego czasu utrzymuje się na poziomie 18%. Przy zróżnicowaniu regionalnym ważnym elementem dla rynku pracy jest konwergencja w rozwoju regionalnym i, oczywiście, elementy deregulacji gospodarki zgodne ze strategią lizbońską.

## **Elastyczność rynku pracy – sprawny rynek pracy**

Istotnym obszarem dla elastyczności i sprawności rynku pracy jest przede wszystkim prawo pracy. Oczywiście cieszy, że mniej więcej od 2002 r. w międzynarodowych rankingach, w indeksach elastyczności Polska przesunęła się z 17. na 10. miejsce wśród krajów o najniższym indeksie elastyczności. Ale nie zmienia to faktu, że być może polski rynek pracy potrzebuje jeszcze większej elastyczności. Indeksy elastyczności obejmują między innymi kwestie zwalniania i zatrudniania pracowników, także wykorzystywania zatrudnienia czasowego – w czym, jak się wydaje, przewodzimy, bo 25% osób pracujących zatrudnionych jest na czas określony. Pod tym

względem Polska zajmuje najlepszą pozycję w Unii Europejskiej.

Gwarantem elastyczności są niewątpliwie mechanizmy wynagradzania oraz utrzymanie zdecentralizowanego modelu wzrostu wynagrodzeń. W żadnym przypadku nie można dopuścić, aby ustawa decydowała o systemie wynagrodzeń, co np. przewiduje obywatelski projekt ustawy o pielęgniarkach i położnych. Proponowane rozwiązanie jest ewidentnym zaprzepaszczeniem rynkowego dorobku.

Opracowanie pomija dwa istotne elementy elastycznego i sprawnego rynku pracy, czyli koszty pracy i transfery socjalne, a tym samym alternatywne koszty pracy, o których pisze S. Golinowska.

Ważne, a kto wie czy nie kluczowe z punktu widzenia poprawy efektywności działań na rynku pracy jest przyjrzenie się, jak funkcjonują programy rynku pracy i jego instytucje, np. Aktywna Polityka Rynku Pracy (APRP).

Elementy warunkujące elastyczny rynek pracy zapewniają zwiększenie dynamiki przepływów i zmian stanu – z bezrobocia, z bierności, z pracy – do pracy. Co prawda dynamika jest względnie duża – wzrasta np. w sezonie letnim, różnica w liczonym kwartalnie stanie zatrudnienia wynosi od 600 do 700 tys., ale wydaje się, że powinna być o wiele większa.

Kluczowe znaczenie dla wzrostu dynamiki ma adaptacyjność firm i pracowników. Z jednej strony – firmy muszą myśleć o utrzymywaniu swojej konkurencyjności czy budowaniu swojej prze-

wagi konkurencyjnej, a jej elementami są koszty pracy i jakość zasobów ludzkich. Z drugiej strony – aby firmy mogły na wyzwania konkurencyjności odpowiedzieć, pracownicy muszą być bardziej gotowi na adaptacyjność, czyli zmienianie swoich kwalifikacji, dopasowywanie się do organizacji i czasu pracy wynikających z wymogów współczesnej gospodarki.

Z usytuowania polityki zatrudnienia w sferze szeroko rozumianej polityki społecznej wynika, że konieczne jest przejście od niekontrolowanego, przestarzałego, konserwatywnego i roszczeniowego modelu *welfare state* do modelu *workfare state*, w którym praca (i zatrudnienie) jest drogą do poprawy kondycji życiowej, a także wychodzenia ze sfery wykluczenia.

## Warunki dla *flexicurity*

W Europie w ostatnich kilku miesiącach bardzo żywo dyskutowana jest polityka *flexicurity*, umożliwiająca łączenie elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego. Rozpoczęcie w Polsce dialogu na temat połączenia tych dwóch rodzajów działań wymaga o wiele większej świadomości, przekonania o konieczności zmiany modelu gospodarki, której cechami nadrzędnymi będzie adaptacyjność i konkurencyjność. Jeśli gospodarkę traktuje się jak terytorium aktywności lumpenliberałów, to oczywiście o żadnej poważnej debacie mowy być nie może.

Realizacja polityki *flexicurity* wymaga prawdziwego a nie fikcyjnego partnerstwa społecznego (dialog społeczny, dialog obywatelski, dialog lo-

kalny), w którym w imię solidarności, co warto mocno podkreślić, myśli się o dobru wspólnym. Stronami takiego dialogu są interesariusze, czyli związki zawodowe, pracodawcy, samorząd, organizacje pozarządowe. Model partnerstwa społecznego nie dopuszcza natomiast przedkładania interesów jednych grup nad drugimi; i nazywania takiego działania solidarnością, co stało się w przypadku ustawy emerytalnej dla górników.

Ważne jest także, aby nareszcie rozpocząć w Polsce dyskusję o tym, co dzieje się z pracownikami zatrudnianymi atypowo, czyli pracującymi rotacyjnie, którzy mają mniejsze uprawnienia. Prawdopodobnie będzie na rynku coraz więcej takich pracowników, w związku ze wzrostem znaczenia segmentacji rynku pracy, nie można więc tego problemu odłożyć „na półkę”. Trzeba wyprzedzająco pomyśleć, co pracodawcy mogą im oferować, np. inwestowanie w ich umiejętności, w podnoszenie kwalifikacji, aby w chwili zwolnienia mieli większe szanse znalezienia pracy. Proponowane rozwiązanie jest chyba o wiele lepsze niż gratyfikacja finansowa.

Konieczna jest zatem debata, a jej obszarami powinny się stać: (1) decentralizacja prawa pracy np. odprawy przy zwolnieniach grupowych mogłyby być negocjowane na poziomie przedsiębiorstwa, a nie określone ustawowo, (2) funkcjonowanie reprezentacji pracowniczej, zwłaszcza że wchodzi w życie ustawa o radach pracowników, (3) utrzymywanie zdecentralizowanego modelu płacowego, (4) skuteczność wypowiedzania układów zbiorowych pracy (UZP), czego nie ma w Polsce mimo orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, (5) promowanie istniejących rozwiązań związanych z elastycznością rynku pracy, (6) nie-

typowe formy zatrudnienia – zastanowienie się nad warunkami i opłacalnością, zarówno dla pracodawcy, jak i pracownika, stosowania na szerszą skalę pracy w domu, telepracy itp. umożliwiających pracownikowi połączenie funkcji zawodowych z rodzinnymi (np. opiekuńczymi), (7) wydłużenie do 12 miesięcy okresu rozliczania czasu pracy, czego nie udało się przeprowadzić w ubiegłorocznej dyrektywie UE, ale o co, jak się wydaje, trzeba zabiegać, bo obowiązujące w Polsce 3-, a w szczególnych przypadkach 4-miesięczne okresy rozliczeniowe są za krótkie, aby można było sensownie i elastycznie dopasować zmienność produkcji (czy zmienność fal usługowych i sprzedaży usług) do cyklu rocznego, (8) ograniczenie patologii pakietów socjalnych, przykładowo znany autorowi pakiet (oprócz powszechnie znanych benefitów prywatyzacyjnych) przewiduje, że związki zawodowe razem z prezesem firmy będą indywidualnie wyznaczały lata gwarancji zatrudnienia każdego pracownika, (9) segmentacja i dualizacja rynku pracy.

## Koszty pracy a zatrudnienie

Najistotniejsze kwestie do dyskusji związane z kosztami pracy to:

- 1) klin podatkowy a pracownicy niskopłatni (dualizacja rynku pracy);
- 2) obciążenia: składki, samozatrudnienie, świadczenia chorobowe (co można zrobić?);
- 3) nieefektywność transferów socjalnych a ogólne koszty pracy („becikowe”);

4) ograniczanie skali dezaktywizacji (wczesne wyjście z rynku pracy);

5) subsydiowanie (?) zatrudnienia: start młodych; utrzymywanie w zatrudnieniu 50+; powrót kobiet na rynek pracy; niepełnosprawni; grupy wykluczone.

Koszty pracy szczegółowo omawia S. Golinowska. Pragnę natomiast podkreślić wagę i ogromne znaczenie kosztów pracy (1) i ograniczenia skali dezaktywizacji, (2) utrzymywania w zatrudnieniu osób starszych. Działania te są konieczne. Warto pamiętać, że w Polsce średni wiek wyjścia z rynku to 58 lat, czyli najniższy wśród 25 krajów UE. Tylko 17% kobiet i 33% mężczyzn przechodzi na emeryturę w wieku emerytalnym, reszta o wiele wcześniej. Wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 55 roku życia wynosi 26%, a przewidywany w strategii liżbońskiej na rok 2010 – 50%. Pierwszym krokiem musi być ograniczenie masowego odchodzenia na wcześniejsze emerytury. Oczywiście, działaniu musi równoległe towarzyszyć promocja, także wśród pracodawców, utrzymywania w zatrudnieniu osób starszych i starzejących się oraz pokazanie, że jest to działanie opłacalne, jeśli zadbać o pewien wzrost i uzupełnienie kwalifikacji i kompetencji.

Subsydiowanie zatrudnienia natomiast nie jest jednoznacznie postrzegane przez ekspertów. Warto odnotować, że w ubiegłym roku publiczne służby zatrudnienia (urzędy pracy) przygotowały 350 tys. ofert pracy związanych z subsydiowaniem zatrudnienia, a skorzystało z nich 170 tys. osób. Wniosek? Albo oferty były źle dopasowane, albo rzeczywiście potencjalni pracownicy, czyli bezrobotni, nie są gotowi na nie odpowiadać.



## **Efektywność usług rynku pracy**

Należy radykalnie poprawić adresowanie działań i dopasowywanie narzędzi do grup ryzyka. Publiczne służby zatrudnienia (PSZ) muszą diagnozować, programować, planować, wyznaczać cele, szacować rezultaty, określać mierniki. Jeśli nie wykonają tych zadań, to w obszarze efektywności usług rynku pracy nadal będzie się toczyła dyskusja o efektywności netto i brutto. Efektywność brutto pracy polega na inwestowaniu (z jednoczesną aktywizacją) w osoby, które prawdopodobnie same dałyby sobie radę na rynku pracy. Podstawowym kryterium dla urzędów pracy (co potwierdziły analizy i badania) przy kierowaniu osób bezrobotnych do programów aktywizacji jest aktywność tych osób, ich motywacja i kwalifikacje. Właściwie są to dobrzy pracownicy, którzy pewnie po 3, 5, czy 6 miesiącach sami znaleźliby pracę. Natomiast pozostałe osoby bezrobotne w ogóle nie są aktywizowane. Trudno zatem mówić o efektywności netto, czyli realnej pomocy trwale bezrobotnym przez urzędy zatrudnienia. Przyczynkiem rozważań niech będzie analiza realizacji programu 50+: w przypadku realizacji przez prywatne firmy średni koszt aktywizacji wynosił 3 tys. zł, w publicznych instytucjach – 8 tys. zł.

Niezbędne jest więc pokazanie, że publiczne służby zatrudnienia w Polsce zajmują się diagnozowaniem, programowaniem, wyznaczaniem mierników, natomiast realizacją usług zajmują się zakontraktowane w jasnym, przejrzystym przetargu publicznym rynkowe instytucje pośredniczące w pracy lub organizacje pozarządowe pracujące na rzecz szczególnie trudnych grup społecznych.

## **Strategia proinnowacyjnego rozwoju**

Ważnym elementem przeobrażeń polskiego rynku pracy jest strategia rozwoju proinnowacyjnego, zgodnie z którą w ubiegłym roku na badania i rozwój (B+R) zakładano wydatkowanie 0,67% PKB. Niemniej konieczna jest zmiana struktury finansowania B+R zgodnie z europejskim modelem, tzn.  $\frac{1}{3}$  finansowania zapewnia budżet państwa, a pozostałą część – biznes. Zmiana struktury finansowania B+R wymaga przede wszystkim efektywności modelu kierowania nakładów na badania: nieuruchamiane środki własne firm; prymat badań rozwojowych i stosowanych nad podstawowymi; zachęty dla firm i inwestorów zagranicznych (BIZ); reforma jednostek badawczych (JBR), czyli ich urynkwienie i prywatyzacja, a nie konsolidacja, jak planował rząd oraz zmiana systemu finansowania działalności statutowej uczelni (wieloletnie projekty celowe).

W Polsce nie ma także narodowego systemu innowacji. Nie ma lidera tej dziedziny. Po listopadzie ubiegłego roku kwestie związane z informatyzacją znalazły się w gestii Ministra Administracji i Spraw Wewnętrznych, co, jak się wydaje, niezbyt dobrze wróży rozwojowi tej dziedziny w Polsce.

Z kolei, jeśli strategia rozwoju gospodarczego ma być proinnowacyjna, to nie powinna być sektorowa. A nawet sztandarowy dokument Narodowe strategiczne ramy rozwoju (NS RO), przyjęty w lutym przez rząd, który ma być kluczowy dla polityki na lata 2007–2013 jest przykładem ewidentnej przewagi myślenia sektorowego, a nie proinnowacyjnego.

## Podsumowanie

Punkty krytyczne zmian polskiego rynku pracy są następujące:

- Kompleksowość i synergia. Na rynek pracy i jego otoczenie należy patrzeć jak na system naczyń połączonych.
- Rządzenie sprawami rynku pracy przez wskazanie priorytetów – dzisiaj nie wiadomo co jest priorytetem w sferze zatrudnieniowej. Zarządzanie natomiast, biorące pod uwagę efektywność, powinno się kierować wyznaczonymi celami.
- O wiele lepszy klimat dla przedsiębiorczości ,a także zrozumienie nowoczesnej gospodarki. Nie wolno zapominać, że najistotniejsze są konkurencyjność i adaptacyjność. Dzisiaj, prawdopodobnie, w sektorze usług związanych z telefonią komórkową mamy zatrudnionych więcej osób (powyżej 120 tys.) niż pracuje w górnictwie. Natomiast w powszechnej mentalności nadal lokomotywą gospodarki jest wielki przemysł. Rodzące się w sposób naturalny, bo rynkowy, elementy koła zamachowego gospodarki są natomiast podejrzane i nie bardzo wiadomo, co o nich myśleć.
- Przejście od *welfare state* do *workfare state*.
- Sprawny rynek pracy, co wymaga zmian w prawodawstwie na rzecz elastyczności, ale także prywatyzacji usług zatrudnieniowych.
- Innowacyjność (zmiany struktur i zarządzania przed wzrostem nakładów).

**Stanisława Golinowska – profesor nauk ekonomicznych, ekspert CASE**

**Jarosław Neneman – doktor nauk ekonomicznych, ekspert CASE**

# Reforma finansów publicznych

## Podatki i wydatki publiczne

**R**eforma finansów publicznych w Polsce jest zarówno pilna, jak i trudna do przeprowadzenia. Podejmują ją liczne kraje osiągając systematyczne zmniejszanie udziału państwa w gospodarce. Na przykład Szwecja, kraj o najwyższym udziale wydatków publicznych w PKB, zmniejszył ten wskaźnik w latach 1993–2002 o około 15 punktów procentowych (OECD 2002). Podejmują ją także inne kraje ze zbliżonymi do Polski problemami społecznymi i efekty są widoczne, np. we Włoszech udział wydatków publicznych w tym samym czasie zmniejszył się o 10, a w Hiszpanii o 8 punktów. Dlaczego i jak podjąć wyzwanie zmniejszenia wydatków publicznych bez szkody dla ich dostępności i jakości, w syntetycznej formie prezentuje rozszerzony tekst wystąpienia na seminarium BRE–CASE.

### **Cele i priorytety reformy finansów publicznych**

Celem każdej reformy finansów publicznych jest zapewnienie realizacji podstawowych funkcji państwa sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi w sposób efektywny. Te cele ogólne mają dzisiaj następujące priorytety: (1) sprzyjanie tworzeniu zdecydowanie większej liczby produktywnych miejsc pracy, co zwłaszcza dzisiaj, w sytuacji bardzo niskiej stopy zatrudnienia, powinno być podstawowym priorytetem społecznym, gospodarczym i politycznym naszego kraju; (2) inwestycje w umiejętności i kwalifikacje (*human capital*), które są warunkiem realizacji strategii „gospodarka oparta na wiedzy” oraz sprzyjają realizacji

---

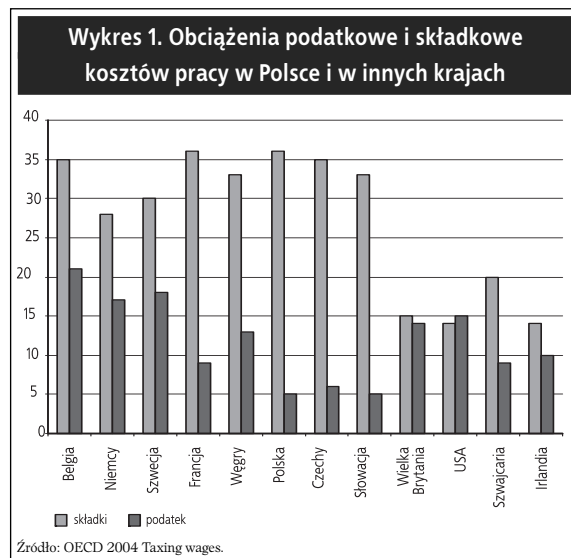
Tezy na temat stanu finansów publicznych oraz rekomendacje dotyczące kierunków reformy przedstawione w niniejszym opracowaniu są wynikiem prac analitycznych szerokiego grona eksperckiego: Jarosław Neneman i Radosław Piwowarski (podatki), Małgorzata Markiewicz i Joanna Siwińska (wydatki publiczne), Katarzyna Piętka (transfery społeczne), Stanisława Golinowska, Adam Kozierkiewicz i Christoph Sowada (reforma ochrony zdrowia). Scalenie problemu, jego uogólnienie i akcenty pochodzą od autorów artykułu.

pierwszego priorytetu; (3) Inwestowanie w zdrowie i sprawność ludzi, które są także czynnikiem wzrostu i rozwoju. Na obecnym etapie ważąca bowiem będzie nie tyle liczebność co jakość populacji i nie tylko pod względem wykształcenia, lecz także pod względem zdrowia. Te inwestycje są obecnie tym ważniejsze, że doświadczamy bardzo wysokiej dynamiki procesu starzenia się. W związku z tym w krótkim czasie nastąpi pogorszenie i tak już złych proporcji między ludnością aktywną i nieaktywną zawodowo, a w dodatku, mimo wydłużenia przeciętnego trwania życia, potrzebna będzie poprawa jego jakości. Polska należy do tych krajów, gdzie jakość dłuższego życia jest znacznie gorsza niż w innych krajach. u; (4) uzyskanie równowagi finansów publicznych pozwalającej na wejście do strefy euro, co jest oczywistą konsekwencją integracji europejskiej. Reforma finansów publicznych wymaga kompleksowego podejścia obejmującego jednocześnie zarówno reformę podatków oraz wydatków publicznych. Reforma jest procesem i to długookresowym. Wymaga konsekwencji. A warunkiem tej konsekwencji jest polityczny konsensus w sprawach kierunkowych oraz respektowanie kryteriów efektywnego zarządzania finansami.

## Podatki – diagnoza sytuacji

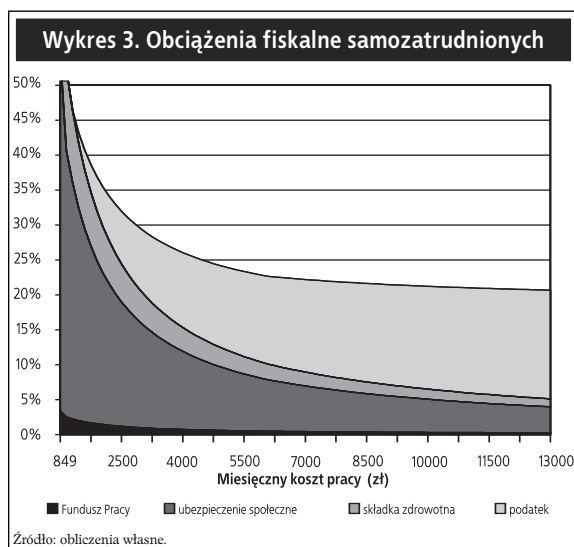
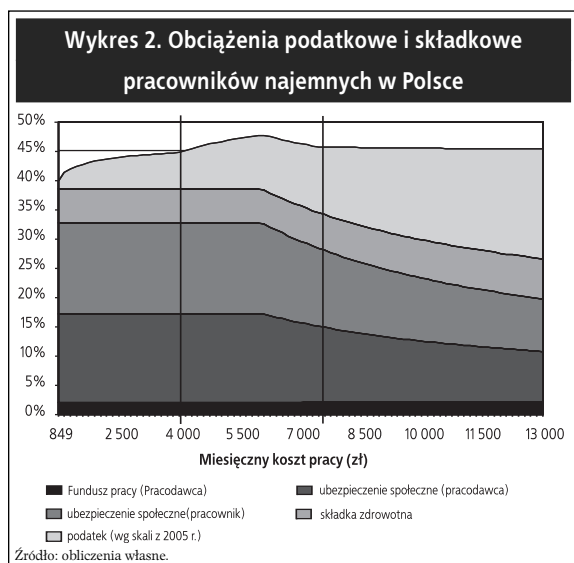
Konstrukcja polskiego systemu podatkowego jest zbliżona do systemów podatkowych w krajach OECD. Natomiast obciążenia fiskalne pracy w Polsce charakteryzuje zjawisko wysokiego klina podatkowego. Klin podatkowy jest to różnica między kosztami pracy ponoszonymi przez pracodawcę, a wynagrodzeniem netto pracownika, co

informuje o skali obciążenia pracy. Na te obciążenia składa się podatek od dochodów osobistych oraz składki na ubezpieczenia społeczne, przy czym składki mają w Polsce decydujące znaczenie dla wysokości obciążeń. Im wyższy klin, tym z jednej strony niższa legalna podaż pracy (z powodu niskiej płacy netto), a z drugiej niższy popyt na pracę (z powodu wysokich kosztów pracy). Tak więc wysoki klin podatkowy jest jednym z istotnych czynników ograniczających motywację do pracy, do tworzenia miejsc pracy oraz utrudniających wyjście z szarej strefy. Jego choćby stopniowe ograniczenie mogłoby się przyczynić do poprawy złej sytuacji na rynku pracy.



Wysokość klina podatkowego dla pracowników najemnych przedstawia wykres 2. Poza niewielką progresją obciążeń przy niskich dochodach całkowite obciążenia podatkowe i składkowe mają generalnie charakter liniowy, jednak w powszechnym odczuciu postrzegane są jako progresywne ze względu na progresywność podatku od dochodów osobistych.

Zupełnie inny jest rozkład obciążeń w przypadku samozatrudnionych (wykres 3). Liniowa 19% stawka podatku połączona z kwotową wysokością składek na ubezpieczenia społeczne sprawia, że obciążenia fiskalne mają charakter silnie regresywny. W rezultacie przedsiębiorcy z niskimi dochodami są relatywnie o wiele bardziej obciążeni składkami i podatkiem niż podatnicy o wysokich dochodach. Jest to nieuzasadnione,

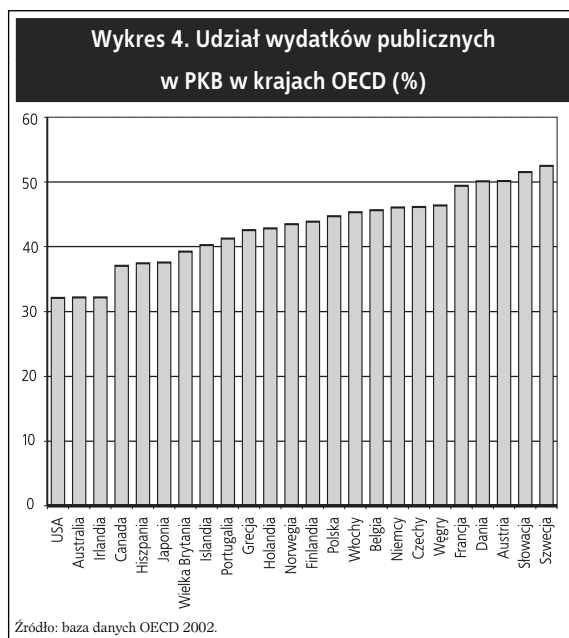


ponieważ duże obciążenie niskich dochodów w istotnym stopniu utrudnia legalne rozpoczęcie działalności gospodarczej i jest niekorzystne dla rozwoju drobnej przedsiębiorczości.

Porównanie obciążeń dla pracowników najemnych oraz samozatrudnionych (wykresy 2 i 3) pokazuje ponadto znaczne zróżnicowanie obciążeń podatkami i składkami obu grup pracujących na niekorzyść pracowników najemnych. Tak duże zróżnicowanie obciążeń podatkowych jest nieuzasadnione.

## Wydatki publiczne – diagnoza sytuacji

Udział wydatków publicznych w PKB jest w Polsce nieco wyższy niż przeciętnie w krajach OECD, ale podobny do przeciętnego udziału w UE. Wykres 4 pokazuje miejsce Polski w rankingu wydatków publicznych.



Średnia dla krajów OECD wynosi 41,5%. Najwyższe wydatki mają nadal kraje skandynawskie mimo wyraźnej tendencji do ich zmniejszania oraz kraje Europy kontynentalnej, gdzie tendencja do zmniejszania jest znacznie słabsza. Wyjątkiem jest tu Irlandia, która obniżyła wydatki publiczne niezwykle dynamicznie, osiągając udział taki, jaki występuje poza Europą: w USA, Australii, Nowej Zelandii oraz Japonii, czyli bliżej 30%.

Struktura wydatków publicznych w Polsce jest bardzo nieproduktywna. Mamy wysoki udział pomocy publicznej dla nieefektywnych działów i branż: górnictwa, PKP, rolnictwa, natomiast niskie wydatki majątkowe – szczególnie inwestycje infrastrukturalne, mieszkaniowe i edukacyjne. Mamy także wysokie wydatki społeczne. Głównym motorem tych relatywnie wysokich wydatków jest zatrudnienie i płace w państwowych branżach oraz w administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

Jednocześnie w sektorze publicznym nie stosuje się (lub stosuje w sposób ograniczony) instrumentów efektywnego zarządzania. Mimo relatywnie wysokich wydatków na sektory publiczne, jakość ich usług jest niska.

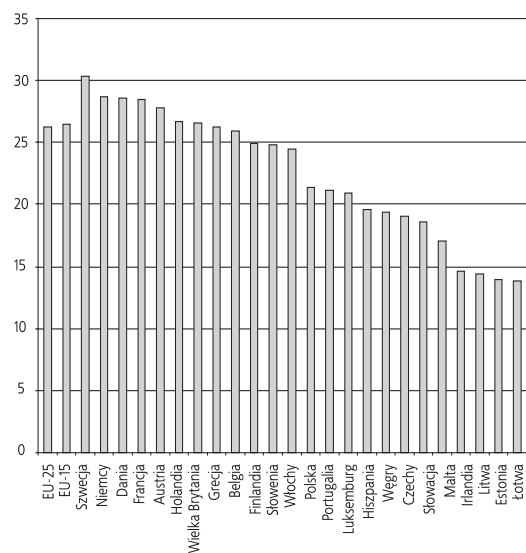
## Wydatki społeczne

Wydatki społeczne stanowią największą część wydatków publicznych (55 – 65%). Udział całkowitych wydatków społecznych, obejmujących zarówno wydatki na świadczenia pieniężne jak i na usługi społeczne: edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i rynku pracy, w relacji do PKB był w Polsce dość wysoki. Przez lata wynosił nieco ponad 30%, na-

stępnie uległ obniżeniu. Obecnie ich udział szacuje się na 28%, co nadal zapewnia Polsce wysokie miejsce w rankingu krajów Unii Europejskiej.

Na wykresie 5 zaprezentowano wydatki na ochronę socjalną (*social protection*) zwane wydatkami socjalnymi. (W Eurostacie została przyjęta metodologia szacowania wydatków socjalnych zwana ESSPROS – wersja z 1996 r.). Jest to kategoria obejmująca świadczenia związane z realizacją przez państwo funkcji ochrony socjalnej. Jest węższa niż kategoria całkowitych wydatków społecznych, ponieważ nie obejmuje wydatków na edukację i ochronę zdrowia, które są traktowane jako inwestycje w kapitał ludzki (*human capital*), ale nieco szersza niż kategoria społecznych transferów pieniężnych, przedstawionych w opracowaniu Katarzyny Piętki (Piętka 2005). Obejmuje bowiem także świadczenia rzeczowe związane z funkcją socjalną, np. doży-

**Wykres 5. Udział wydatków socjalnych (*social protection*) w PKB w Polsce na tle wybranych krajów rozszerzonej Unii Europejskiej w 2001 r. (%)**

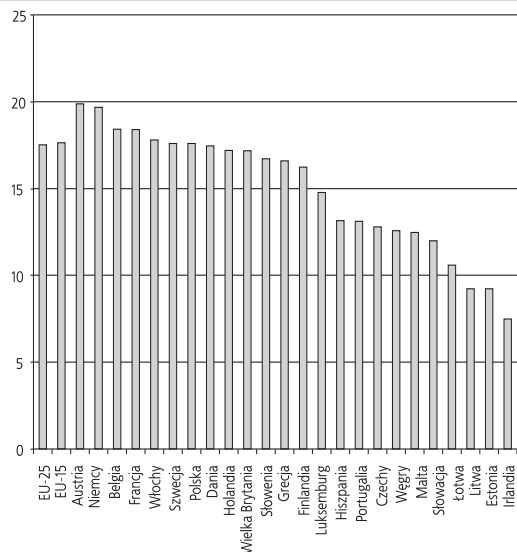


Źródło: baza danych Eurostat 2005.

wianie dzieci, opieka nad matką i dzieckiem, schroniska dla bezdomnych, czy wydatki na mieszkania socjalne. Udział wydatków socjalnych w rozszerzonej UE wynosi blisko 27%, a w Polsce około 22%. Niższy udział niż Polska ma na przykład Hiszpania i Portugalia oraz wszystkie kraje będące nowymi członkami UE (poza Słowenią).

Relatywnie wysoki poziom wydatków socjalnych w Polsce wynika ze znacznych wydatków na transfery pieniężne (około 18% PKB). Jest to poziom identyczny jak w starej Unii, gdzie społeczeństwa są relatywnie starsze (wyższy wskaźnik obciążenia demograficznego) – wykres 6. Polska szczególnie niekorzystnie wypada w porównaniu z krajami bardziej zbliżonymi pod względem obciążenia demograficznego i poziomu rozwoju gospodarczego (PKB *per capita*), czyli z pozostałymi nowymi członkami Unii Europejskiej.

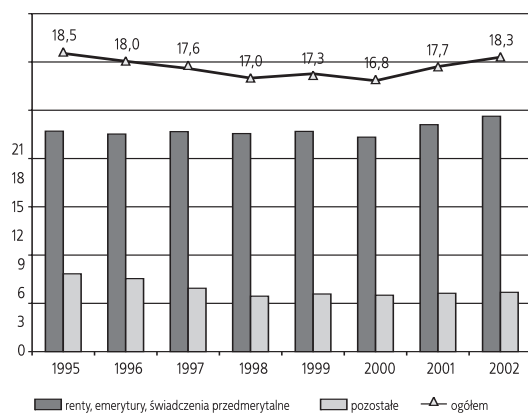
**Wykres 6. Wydatki na pieniężne transfery społeczne w Polsce oraz w innych krajach rozszerzonej Unii Europejskiej (%)**



Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych Eurostat 2005; dane pochodzą z 2001 r. lub z 2002 r.

Struktura wydatków socjalnych w Polsce, a tym bardziej transferów pieniężnych zdominowana jest przez wydatki emerytalno-rentowe. Stanowią one około 65% wydatków socjalnych oraz prawie 80% transferów społecznych (13,9% PKB). Przeciętnie w UE wynoszą około 48% wydatków socjalnych (12,5% PKB) i około 70% transferów pieniężnych. Podobnie wysoki udział wydatków na emerytury i renty występuje we Włoszech.

**Wykres 7. Struktura wydatków na pieniężne transfery społeczne w Polsce (% PKB)**



Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

Udział wydatków na transfery pieniężne w Polsce od połowy lat 90. do 1998 r. stopniowo się zmniejszał. Następnie ponownie widoczny jest trend wzrostu. Jego źródłem była masowa skala świadczeń i zasiłków przedemerytalnych towarzysząca wzrostowi bezrobocia.

Utrzymująca się od dłuższego już czasu niekorzystna struktura wydatków socjalnych, utrudnia reformy społeczne. Znaczna część tych wydatków ma bowiem charakter tzw. wydatków sztywnych, zagwarantowanych prawnie na długi okres.

Dodatkowo, gdy dokonuje się heroicznego wysiłku ich zmniejszenia w wyznaczonym czasie, to pojawia się bieżące ryzyko polityczne niespełnienia tych ustaleń.

Beneficjentami transferów społecznych jest głównie pokolenie starsze. W innych krajach skala świadczeń dla tej grupy ludności jest znacznie niższa, chociaż także znaczna, tworząc jednak więcej przestrzeni dla wydatków kierowanych do młodszego pokolenia i na potrzeby przyszłego rozwoju kraju.

Inny problem związany z wydatkami społecznymi wiąże się nierównomierną redystrybucją. Ludność rolnicza nadal pozostaje poza systemem reformy emerytalnej, co powoduje, że zgodnie z zasadą wyjątkowej solidarności, bardzo dużo dopłacamy do rent i emerytur rolniczych. Nadal utrzymywane są stare przywileje emerytalne, a jednocześnie powstają nowe, np. dla sędziów i prokuratorów.

Kolejne obciążenie – to system rent inwalidzkich. Jest on wprawdzie zmieniany w pozytywnym kierunku – racjonalizacji orzecznictwa dla nowych przypadków niezdolności do pracy, ale ze względu na skutki finansowe starych regulacji obciążenie tym systemem jest bardzo duże.

Następny problem kształtowania się wydatków społecznych jest związany z wycofaniem się z reformy ochrony zdrowia. Finansowanie służby zdrowia jest relatywnie niskie, tworząc coraz więcej konfliktów na tle niskich wynagrodzeń. System ochrony zdrowia nadal funkcjonuje bardzo nieefektywnie, prowadząc do stałego pokrywania z budżetu państwa długów nieefektywnie działających szpitali.

Sytuację utrudnia bardzo słabe przygotowanie koncepcyjne i kadrowe kolejnych ekip politycznych oraz brak motywacji do podjęcia koniecznych zmian, zwiększających efektywność tego systemu.

Problemem są też ograniczone efekty reformy edukacyjnej. Mimo że deklarowanym celem reformy miało być wyrównywanie szans na wyższym cywilizacyjnie poziomie, nastąpiło zróżnicowanie jakości edukacji. Jednocześnie dostosowanie programów i form kształcenia do potrzeb rynku pracy jest słabe. Ponadto ujawniły się poważne trudności z realizacją funkcji wychowawczych i socjalnych przez szkoły.

Polityka społeczna realizowana jest głównie na szczeblach samorządów terytorialnych, niedostatecznie przygotowanych kadrowo ani też nieposiadających odpowiednich instrumentów do pełnienia funkcji właścicielskich oraz licznych funkcji koordynacyjnych i kontrolnych wobec skomplikowanych problemów sektora zdrowotnego, edukacyjnego czy rynku pracy. Ponadto każdy z licznych szczebli terytorialnych ma swój odrębny interes, nie zawsze zgodny z interesem krajowym. W sumie – efektywność reformy decentralizacyjnej w sferze społecznej jest niska. Ta ocena nie oznacza krytyki decentralizacji *per se*. Oznacza potrzebę zwiększenia efektywności instytucjonalnej zdecentralizowanych struktur usług społecznych. Do tego potrzebne są instrumenty, które racjonalizowałyby proces decyzyjny: informacji, obowiązkowych procedur analitycznych, w tym symulacji i projekcji, monitorowania oraz ewaluacji decyzji. Nie bez znaczenia jest także wzmocnienie funkcji informacyjno-koordynacyjnych szczebla rządowego. Decyzje



dotyczące wydatków społecznych to proces silnie upolityczniony. Zwiększanie wydatków służy głównie zdobywaniu kapitału politycznego. To najpoważniejszy problem, z jakim stykają się reformatorzy w sferze społecznej. W procesie decyzyjnym mamy również do czynienia ze znaczną siłą grup profesjonalistów: lekarzy, personelu medycznego, nauczycieli, którzy niechętni radykalnym zmianom dążą do co najmniej utrzymania *status quo*.

## Rekomendacje

### Rekomendacje w sprawie podatków

Zgodnie ze światowymi trendami należy poszerzać bazę podatkową, likwidować ulgi, zwolnienia i stawki preferencyjne, a także zmniejszać liczbę i wysokość stawek podatkowych. Likwidacja ulg i poszerzenie bazy połączone z redukcją stawek zapewnią stabilne dochody podatkowe. Zmiany w systemie podatkowym wymagają czasu i osiągnięcia zgody co do wielkości i struktury podatków. Dobrego prawa podatkowego nie stworzy się w kilkanaście tygodni – do tego potrzeba miesięcy ciężkiej pracy, z analizą i symulacjami wielorakich efektów zgłaszanych propozycji. Potrzebna jest więc raczej ewolucja prawa podatkowego, a nie rewolucja. Nie bez powodu mówi się bowiem, że „stary podatek to dobry podatek”. Istotne obniżenie obciążeń podatkowych nie będzie możliwe bez ograniczenia wydatków. Odpowiedzialna reforma podatkowa musi zacząć się od reformy wydatków.

W obciążeniach dochodów osobistych (PIT) najpilniejszą sprawą jest stopniowe ograniczanie klina

podatkowego. To jednak oznacza przede wszystkim zmniejszenie obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne. W obecnej sytuacji uzasadnione wydaje się pozostawienie w PIT progresji podatkowej, choć najwyższa stawka podatkowa powinna być istotnie niższa niż obecnie. W przypadku samozatrudnionych konieczne jest choć częściowe uzależnienie wysokości obciążeń składkowych od uzyskiwanych dochodów, co powinno istotnie ograniczyć wysokość klina przy niskich dochodach.

Warto rozważyć zwiększenie obciążeń podatkami pośrednimi, aby można było dzięki dodatkowym wpływom dokonać głębszej redukcji klina podatkowego.

Opodatkowanie kapitału (CIT) jest obecnie dostatecznie niskie, aby zapewnić Polsce konkurencyjność w naszym regionie. Należy więc raczej doskonalić istniejące prawo podatkowe, a nie proponować nowe zmiany. W dalszej perspektywie warto rozważyć wariant estoński (nieopodatkowanie zysków reinwestowanych), a także przejść na Międzynarodowe Standardy Rachunkowości.

Eksperti CASE opowiadają się za jednolitą stawką VAT, a także za kontynuowaniem prac nad podatkiem katastralnym. Podatek ten lepiej rozkłada ciężar obciążeń podatkowych i może być dobrym uzupełnieniem podatku liniowego, jeśli pojawi się wola jego wprowadzenia. Ponadto mogłby stanowić stabilne źródło przychodów samorządów terytorialnych.

Istotne są także dalsze zmiany w funkcjonowaniu administracji skarbowej. Dwie kluczowe kwestie: to szerokie zastosowanie technik informatycz-

nych (realizowany obecnie projekt e-podatki) i kompleksowa reforma administracji skarbowej (wydzielenie ze struktury Ministerstwa Finansów i scalenie administracji podatkowej i celnej). Ostatecznym celem tych zmian powinna być większa efektywność, a jednocześnie znacznie większa „przyjazność” administracji skarbowej.

## Rekomendacje w sprawie wydatków

Podstawowe strategie dotyczące zmiany struktury i ograniczania wydatków publicznych można ująć w postaci czterech haseł: (1) racjonalizacja, (2) racjonowanie, (3) inwestycje w umiejętności, kwalifikacje (*human capital*) i zdrowie oraz (4) ograniczenie redystrybucji przez świadczenia pieniężne, na rzecz wspierania zdolności do pracy, tworzenia nowych miejsc pracy oraz zabezpieczania spraw społecznych przez pracę (*workfare state*).

**Racjonalizacja** oznacza uzyskanie oszczędności dzięki efektywnemu zarządzaniu w sektorze finansów publicznych. Racjonalizacja wymaga więc zainwestowania w zaplecze informacyjno-analityczne w poszczególnych dziedzinach sektora (szczególnie pilne w ochronie zdrowia). Szczytna idea taniego państwa może uniemożliwić funkcjonowanie państwa sprawnego. Racjonalizacja wymaga określenia zasad efektywnego zarządzania i finansowania wraz ze stworzeniem motywacji do ich respektowania. W sektorze publicznym potrzebne jest wprowadzenie analogicznych zasad i instrumentów rządzenia, które obowiązują przedsiębiorstwa (*corporate governance*), czyli *public governace*. Racjonalizacja – to także odpowiednie regulacje i rozliczanie z ich

przestrzegania w zakresie zatrudniania. W tym celu potrzebni są kompetentni pracownicy administracji zatrudniani w ramach korpusu służby cywilnej. *Notabene* obecne zatrudnienie w administracji ignoruje wymagania ustawy o służbie cywilnej. I wreszcie, racjonalizacja to również przestrzeganie zasad motywacyjnego wynagradzania i zwalczanie zachowań nieetycznych.

**Racjonowanie** to jednoznaczne zdefiniowanie odpowiedzialności państwa za tworzenie oraz finansowanie świadczeń społecznych w każdej ich dziedzinie, w konsekwencji – określenie przestrzeni odpowiedzialności indywidualnej oraz finansowania prywatnego. W każdej dziedzinie usług społecznych mamy do czynienia z dobrami, które nie są czysto prywatne. Na przykład zdrowie – jest to dobro zarówno publiczne, jak i prywatne, a to wymaga zdefiniowania granic odpowiedzialności publicznej i indywidualnej. Z tego wynika postulat utworzenia koszyka świadczeń gwarantowanych w ochronie zdrowia. Należymy do krajów, w których udział prywatnego finansowania w ochronie zdrowia jest bardzo wysoki – aż 35% wydatków na ochronę zdrowia stanowi finansowanie prywatne. Jednocześnie nie mamy formalnie określonych odpowiedzialności i brakuje przestrzeni dla rozwiązań rynkowych. W związku z tym ochrona zdrowia funkcjonuje nieefektywnie i oba sektory: publiczny oraz prywatny w sposób wzajemnie pasożytniczy. Podobnie dwoistą istotę w pewnym zakresie ma edukacja, szczególnie na poziomie wyższym.

**Konieczność inwestycji w kwalifikacje i wzrost umiejętności (*human capital*) oraz**

**w zdrowie** wynika z dynamicznego procesu starzenia się populacji. To wymusza zmianę strategii w polityce społecznej. Pożądana jest bowiem strategia nastawiona na długą aktywność zawodową; na wysokie, poprawiane i zmieniane kwalifikacje oraz na dożywanie życia w lepszym zdrowiu. Stąd także konieczność inwestycji w wyższą jakość edukacji, także dorosłych oraz inwestycji w zdrowie publiczne.

**Polityka tworzenia państwa wspierającego pracę (*workfare state*) zamiast podtrzymywania państwa opiekuńczego (*welfare state*),** a więc realizacja zasady: mniej redystrybucji przez pieniężne świadczenia społeczne a więcej ukierunkowanej na wsparcie dla tworzenia pracy w ogóle, czyli przyjazna polityka gospodarcza, przyjazne regulacje oraz administracja. Polityka ta powinna objąć również tworzenie pracy dla osób o niskiej zatrudnialności: wsparcie dla poprawy zdolności tych osób do zatrudnienia oraz rozwoju tzw. firm społecznych.

# n o t a t k i

# Koszty spowolnienia i zaniechania prywatyzacji

## Wnioski i rekomendacje

### Znaczenie sektora państwowego w różnych rejonach świata

Zmiany struktur własności w krajach rozwiniętych gospodarczo w ciągu ostatniego dwudziestolecia były jednoznaczne i nieodwracalne. W krajach wysoko uprzemysłowionych udział przedsiębiorstw sektora państwowego w tworzeniu PKB spadł dramatycznie od początku lat 80., kiedy wynosił około 15% do końca lat 90, kiedy osiągnął mniej niż 5%, w krajach Ameryki Łacińskiej sięgnął około 6%, w krajach azjatyckich około 8%, a jedynie w krajach afrykańskich nadal sięga 15%.

Z danych OECD i Banku Światowego wynika, że udział pracujących w sektorze przedsiębiorstw państwowych w zatrudnieniu ogółem zmalał w tym samym okresie w krajach o średnich dochodach z 13 do 2%, a w krajach o niskich dochodach z 20 do 9%.

W Polsce natomiast udział przedsiębiorstw sektora publicznego w tworzeniu PKB w 2004 r. wyniósł 23%, a udział pracujących w sektorze przedsiębiorstw publicznych w zatrudnieniu ogółem około 15% (liczba ta dotyczy zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, a biorąc pod uwagę wszystkich pracujących wraz z samoza-

---

Tekst został opracowany na podstawie szerszego opracowania „Koszty spowolnienia i zaniechania prywatyzacji jako argument w polityce przekształceń własnościowych”, autorstwa B. Błaszczyk, M. Antczak, M. Górzyńskiego i W. Nawrot, opublikowanego w: „Kierunki niezbędnych zmian gospodarczych w Polsce. Raport syntetyczny”, Warszawa 2005, CASE, seria Trzeci etap reform. Autorka pragnie podziękować p. Małgorzacie Antczak za pomoc w przygotowaniu ilustracji do niniejszego tekstu.

trudnionymi, udział pracujących w przedsiębiorstwach sektora publicznego wynosi około 10%).

Badania i analizy z całego świata zgodnie potwierdzają, że wielokrotnie podejmowane próby doskonalenia systemów nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi (kontrakty, korporatyzacja, twarde ograniczenia budżetowe) nie dały rezultatów bez prywatyzacji.

Co więcej, powszechne są też patologie związane z upolitycznieniem sektora przedsiębiorstw państwowych i wykorzystywaniem ich jako „aktywów” rządzących partii politycznych.

Wniosek? Koniec złudzeń o powodzeniu reform sektora państwowego jest oczywisty.

## **Rozbudowana własność państwowa w Polsce**

Na tle innych rozwiniętych krajów własność państwowa w Polsce jest nadal rozbudowana. Potencjał fizyczny sektora jest większy niż wynika ze statystyk zaangażowania procesu prywatyzacji. Uproszczone oficjalne statystyki pokazują przede wszystkim, ile jest rozpoczętych procesów prywatyzacji, nie mówią za to, jak dużo jest niedokończonych i częściowych prywatyzacji, co staje się widoczne po dokładnej analizie rozproszonych w różnych miejscach danych. Ocena wielkości tego potencjału nie zmieniła się istotnie w ciągu ostatnich lat. Biorąc pod uwagę wszystkie podmioty gospodarcze (przedsiębiorstwa państwowe i spółki), w których Skarb Państwa (SP) dysponował cał-

kowitą lub częściową własnością, było ich 2749 na koniec 2004 r. (a 2988 na koniec 2002 r.). Oznacza to, że do końca 2004 r. sprywatyzowano względnie zlikwidowano około 67% odziedziczonej na początku lat 90. z poprzedniego systemu populacji przedsiębiorstw państwowych.

Wśród podmiotów o całkowitej lub częściowej własności państwa we wrześniu 2004 r. istniało:

- 1775 spółek z udziałem własnościowym Skarbu Państwa (z tego – 1580 pod nadzorem ministra skarbu państwa, w tym 470 jednoosobowych spółek SP (JSSP), a pozostałe 1110 spółek z częściowym udziałem SP);
- 976 przedsiębiorstw państwowych; do grupy tej należy jeszcze dodać 193 jednostki badawczo rozwojowe (JBR).

Z przedstawionych danych widać, że Skarb Państwa jest zaangażowany kapitałowo w bardzo dużą liczbę podmiotów, a z innych danych wynika dodatkowo, że w wielu przypadkach te udziały kapitałowe są bardzo rozproszone. Tak na przykład, spośród 1580 spółek nadzorowanych w 2004 r. przez ministra Skarbu, aż w 997 podmiotach występowały mniejszościowe udziały własnościowe SP (poniżej 50%), w 113 spółkach Skarb Państwa miał udziały większościowe, a 470 spółek posiadało status jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (JSSP). Tak liczne i rozproszone udziały utrudniają w istotny sposób skuteczność sprawowania nadzoru właścicielskiego.

Ponadto, nadzór właścicielski nad podmiotami, w których pozostają udziały kapitałowe Skarbu Państwa nie jest sprawowany w Polsce przez jedną instytucję, lecz został podzielony między siedem organów administracji rządowej lub państwowych osób prawnych oraz wszystkich wojewodów. Takie niejednolite rozwiązanie instytucjonalne utrudnia nie tylko skuteczny nadzór nad finansami i ekonomiczną efektywnością podmiotów nadzorowanych, czy nad uruchomieniem w nich procesu prywatyzacji, lecz utrudnia nawet ich ewidencję. Mimo, że minister Skarbu sprawuje nadzór nad większością spółek i przedsiębiorstw państwowych, to jednak pod nadzorem innych organów pozostają podmioty z wybranych ważnych sektorów (np. górnictwo), bądź to ważne pojedyncze przedsiębiorstwa (np. Poczta Polska, PKP).

## **Potencjał ekonomiczny sektora państwowego**

Potencjał ekonomiczny zakumulowany w sektorze państwowym deprecjonował się z roku na rok, w dużym stopniu na skutek zahamowania początkowego impetu procesu prywatyzacji. Spowodowana tym niepewność co do perspektyw przedsiębiorstw państwowych utrudniała ich restrukturyzację i zniechęcała do zmian w zarządzaniu.

I tak, spośród 976 przedsiębiorstw państwowych istniejących we wrześniu 2004 r. tylko 417 (42,7%) było czynnych, a pozostałe podlegały bądź to likwidacji (121 podmiotów) bądź znajdowały się w upadłości (438 podmiotów). Duża

część przedsiębiorstw państwowych znajdowała się ponadto pod zarządem komisarycznym lub też prowadzone były w stosunku do nich postępowania naprawcze. Pod względem liczebności przedsiębiorstw państwowych prym wiodły w 2002 r.: przetwórstwo przemysłowe, budownictwo oraz transport, gospodarka magazynowa i łączność.

Zatrudnienie w przedsiębiorstwach państwowych na dzień 30.09.2004 wynosiło blisko 160 tys. osób, co stanowiło około 2% zatrudnionych w gospodarce ogółem. Większość czynnych przedsiębiorstw państwowych (332 podmioty) zatrudniała w tym czasie od 10 do 249 osób, czyli mieściła się w kategorii przedsiębiorstw średnich, a tylko w 68 podmiotach zatrudnienie przekraczało 250 osób, czyli były to przedsiębiorstwa duże.

Spośród spółek z częściowym lub całkowitym udziałem Skarbu Państwa, których na koniec 2003 r. było pod nadzorem ministra skarbu 1658, także znaczna, ale nie tak duża część jak wśród przedsiębiorstw państwowych znajdowała się w likwidacji, upadłości lub nie prowadziła działalności (418 podmiotów). Pozostałe 1240 spółki (74,7%) były czynne. Na koniec września 2004 r. zatrudnienie w czynnych spółkach z udziałem Skarbu Państwa wynosiło około 640 tysięcy osób, co stanowiło około 8% zatrudnionych w całej gospodarce.

Łączne zatrudnienie w czynnych przedsiębiorstwach państwowych oraz w czynnych spółkach z udziałem SP na koniec września 2004 r. wynosiło zatem 800 tysięcy osób, czyli około 10% za-

trudnionych (na podstawie umowy o pracę) ogółem w gospodarce.

Wśród spółek z udziałem państwowym dominowały przedsiębiorstwa średnie i duże (według liczby zatrudnionych), zatrudniające od 50 do 249 osób (435 podmiotów), oraz ponad 250 osób (474 podmioty). Największa liczba spółek z udziałem Skarbu Państwa, wśród tych, które były nadzorowane przez MSP, była ulokowana w omawianym okresie w sekcji przetwórstwo przemysłowe. Sporą liczbą reprezentację miała też sekcja transportu i łączności. W obu wymienionych sekcjach razem mieściło się równo 60% czynnych spółek, nadzorowanych przez Skarb Państwa. Mniejszą liczebnie grupę stanowiły spółki z sekcji wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną oraz górnictwo i kopalnictwo.

Inaczej niż liczba spółek i przedsiębiorstw w poszczególnych sekcjach rozkładał się potencjał ekonomiczny w nich ulokowany. Główne sektory z wartościowym potencjałem (mierzonym wartością aktywów i przychodów) to: wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, transport, gospodarka magazynowa i łączność. Największy potencjał ekonomiczny, bo 80% aktywów i 81% przychodów skoncentrowany był w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa.

Wartość majątku państwowego ulokowanego łącznie w państwowych przedsiębiorstwach i spółkach na koniec roku 2001 została oszacowana przez zespół CASE za pomocą specjalnie opracowanych metod. Mieściła się ona w przedziale od 116 do 166 mld zł w zależności od me-

tody wyceny. Średnia arytmetyczna tych wycen dała kwotę 135 mld zł.

Nowe wyceny Ministerstwa Skarbu (z września 2005 r.) zawierają podobną kwotę 130 mld zł, lecz odnosi się ona do całego majątku Skarbu Państwa, a nie tylko do wartości podmiotów gospodarczych.

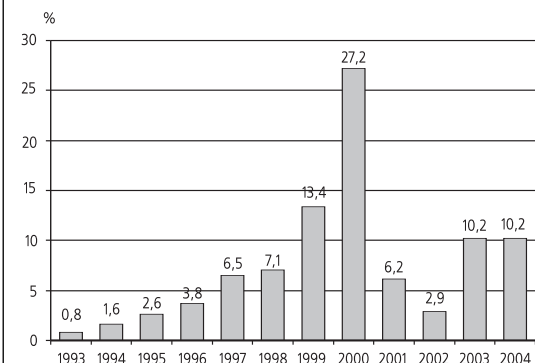
Ogólna ocena potencjału ekonomicznego tej części naszej gospodarki, która nie jest jeszcze sprywatyzowana może być wyrażona w stwierdzeniu, że choć jest to fizycznie duża część gospodarki, rzeczywista wartość tych zasobów jest bardzo zróżnicowana, a wartość dodana, którą można z tych zasobów uzyskać (a zatem także ich cena) zależy w bardzo istotnym stopniu od sposobu ich dalszego wykorzystywania. Istnieje niewątpliwie nadal wartościowe jądro w tym potencjale, które nie powinno zostać zmarnowane. Nie można więc zgodzić się z często spotykaną opinią, że prywatyzacja w Polsce dlatego utraciła swoją dynamikę, ponieważ nie ma już czego prywatyzować. Wręcz przeciwnie, jest jeszcze wiele „materiału” do prywatyzacji.

## Niskie wpływy z prywatyzacji

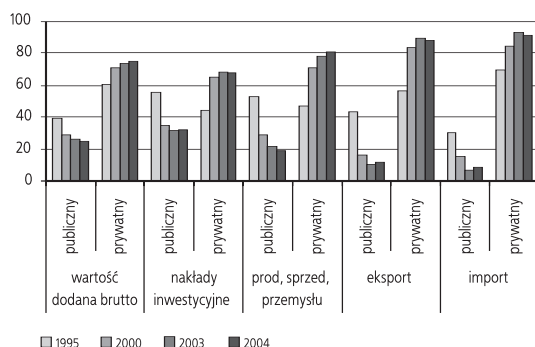
Znaczne zmniejszenie przychodów budżetowych z prywatyzacji po 2000 r. pokazuje wykres 1. Oznacza to między innymi, że prywatyzacja nie wychodzi naprzeciw wysokim kosztom wprowadzania reform (w tym np. reformy emerytalnej), które mogłyby być dzięki niej przynajmniej częściowo sfinansowane.



**Wykres 1. Wpływy z prywatyzacji do budżetu państwa w mld zł (1993-2004)**



**Wykres 2. Udział sektorów własności w podstawowych wielkościach ekonomicznych (1995-2004)**



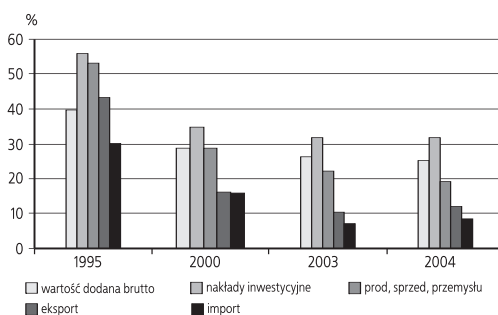
## Koszty, które płaci gospodarka za niższą efektywność ekonomiczną sektora państwowego

Waga ekonomiczna sektora państwowego jest coraz mniejsza, co pokazują wszystkie najważniejsze wskaźniki (wartość dodana, produkcja sprzedana, inwestycje, eksport, import).

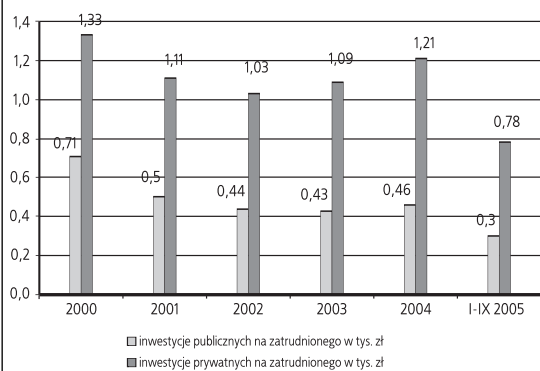
Spadek znaczenia ekonomicznego sektora publicznego został zilustrowany poniżej na wykresach 2 i 3, które przedstawiają wymienione syntetyczne wielkości ekonomiczne dla sektora przedsiębiorstw zatrudniających ponad 50 osób, w podziale na sektory własnościowe i dla samego sektora publicznego.

Zarówno wartość dodana, jak produkcja sprzedana sektora przedsiębiorstw publicznych stanowią już niewielką część tego, co wytwarza cała gospodarka, również inwestycje na 1 zatrudnionego są znacznie niższe, a udział w całkowitym eksporcie i imporcie przedsiębiorstw tego sektora świadczy o ich zanikającym udziale w międzynarodowym podziale pracy.

**Wykres 3. Znaczenie ekonomiczne sektora publicznego w gospodarce (1995-2004)**



**Wykres 4. Inwestycje w przedsiębiorstwach publicznych i prywatnych w relacji do zatrudnienia**



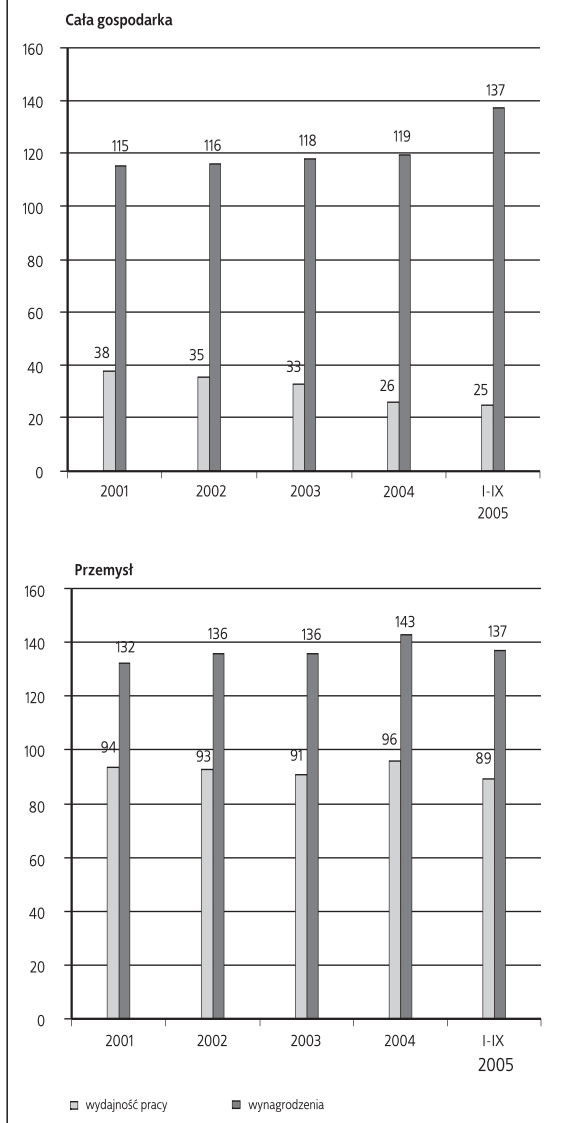
Różnice w efektywności sektora prywatnego i publicznego są wyraźne. Efektywność ekonomiczna p. p. (mierzona rentownością brutto oraz wynikiem finansowym netto całego sektora) jest niska, mimo względnej poprawy w latach 2003–2005 spowodowanej koniunkturalnym wzrostem cen w przemysłach surowcowych.

Co najistotniejsze, systematycznie rośnie luka między wydajnością pracy w relacji do płac w obu sektorach własnościowych. Wydajność pracy w przedsiębiorstwach sektora publicznego stanowiła w 2005 r. już tylko 25% przeciętnej wydajności w sektorze prywatnym, za to płace w sektorze państwowym wynosiły przeciętnie 137% płac sektora prywatnego. Można już więc z całym przekonaniem mówić o powstaniu przepaści efektywnościowej między sektorami. Nieco mniej drastyczne różnice powstały w obu sektorach własnościowych w samym przemyśle (gdzie wydajność jest znacznie wyższa, niż w pozostałej gospodarce), ale niestety tu idą one też w tym samym kierunku (spadająca względnie wydajność i nieproporcjonalnie wysoko rosnące płace w sektorze publicznym).

Koszty, które musi płacić cała gospodarka za niższą i stale spadającą efektywność ekonomiczną przedsiębiorstw państwowych w porównaniu z prywatnymi są oczywiste.

W roku 2003 eksperci CASE próbowali oszacować koszty spowolnienia prywatyzacji dla całej gospodarki, wynikające z zaobserwowanej niższej efektywności i znacznie niższych inwestycji w sektorze publicznym w porównaniu z sektorem prywatnym. Prosty szacunek makroekonomiczny wy-

**Wykres 5. Wydajność pracy i płace w sektorze publicznym (sektor prywatny = 100)**



kazał, że gdyby w 2000 r. dokonano się przyspieszenie prywatyzacji powodujące przesunięcie 40% zatrudnionych z sektora publicznego do prywatnego, to po dwóch latach dodatkowy przyrost inwestycji mógłby sięgnąć 10%, a wzrost PKB byłby o 1% wyższy niż w rzeczywistości. Złagodziłoby to znacznie spowolnienie gospodarcze, które

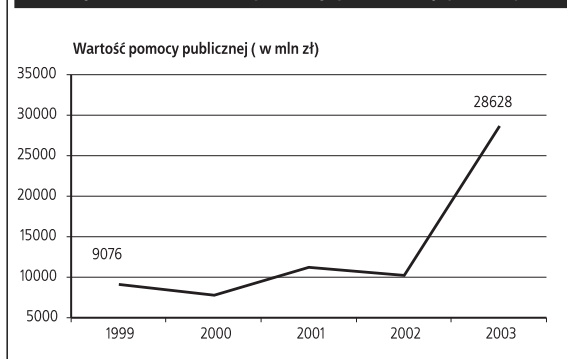
wówczas wystąpiło. Podobna symulacja przeprowadzona dla lat 2003 i odpowiednio 2005 pokażała, że w ówczesnych realiach hipotetyczny dodatkowy wzrost PKB byłby rzędu blisko 1%

## Koszty pomocy publicznej

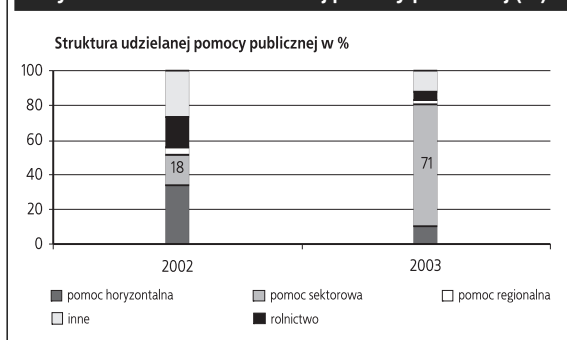
Na przestrzeni ostatnich lat obserwujemy gwałtowny wzrost pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w Polsce. W 2003 r. było to aż 3,5% PKB. Struktura udzielanej pomocy publicznej jest niekorzystna z punktu widzenia podnoszenia konkurencyjności polskiej gospodarki (dominuje pomoc sektorowa, zamiast pomocy horyzontalnej i regionalnej zalecanej przez Unię Europejską). Pomoc publiczna jest kierowana do firm i sektorów zdominowanych przez własność państwową. Jest też w nich nieefektywnie wykorzystywana. „Rozkwit” pomocy sektorowej nastąpił w 2003 r. i wyniósł 20,2 mld zł, z tego 86,5% dla górnictwa węgla kamiennego. Największe spółki węglowe otrzymały pomoc rzędu 2–3 mld zł. Beneficjentami pomocy były też huty stali, przemysł okrętowy, PKP. Głównymi odbiorcami pomocy publicznej były państwowe przedsiębiorstwa i spółki z najmniej sprywatyzowanych i najbardziej uzwiązkowionych sektorów. Pomoc służyła doraźnym celom, ponieważ decyzje o jej przyznaniu podejmowane były pod dużym wpływem państwowych i przemysłowych grup interesu. Do celów rozwojowych i społecznych pomoc publiczna była natomiast wykorzystywana w bardzo małej części.

Koszty pomocy publicznej i jej strukturę w latach 1999–2003 przedstawiają poniższe wykresy.

Wykres 6. Wartość pomocy publicznej (mln zł)



Wykres 7. Struktura udzielanej pomocy publicznej (%)



Koszty podtrzymywania przez państwo nieefektywnych przedsiębiorstw państwowych są bardzo wysokie. Taki stan rzeczy zagraża z jednej strony finansom publicznym a z drugiej jest sprzeczny z zasadami konkurencji w UE.

## Podsumowanie – główne rekomendacje

Główne wnioski wynikające z naszej pracy można streścić następująco:

1. Własność państwowa w polskiej gospodarce, w odróżnieniu od innych rozwiniętych gospodarek jest nadal rozbudowana i w dalszym

ciągu dominuje w niektórych sektorach, gdzie opóźniono rozpoczęcie prywatyzacji z przyczyn politycznych.

2. Luka efektywnościowa (mierzona różnicą w wydajności pracy oraz w relacji płac do wydajności) między sektorem prywatnym a publicznym jest bardzo duża i nadal się powiększa na niekorzyść sektora publicznego. Wpływa to ujemnie na wyniki efektywnościowe i na tempo wzrostu całej gospodarki.

3. Koszty podtrzymywania przez państwo ze środków publicznych trwale nieefektywnych sektorów były i są wysokie. Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw trafiała głównie do wielkich przedsiębiorstw państwowych z tych sektorów i nie służyła rozwojowi.

4. Taki stan rzeczy nie może być podtrzymywany na dłuższą metę, gdyż zagraża to z jednej strony finansom publicznym, a z drugiej jest sprzeczne z zasadami konkurencji obowiązującymi w Unii Europejskiej. Rekomendujemy zatem podjęcie następujących najważniejszych działań:

- należy bezwzględnie przyspieszyć proces wychodzenia państwa z roli właściciela.
- trzeba zrezygnować z długotrwałych konsolidacji i radykalnie skończyć z praktyką „częściowych” prywatyzacji.
- należy wykorzystać dobrą koniunkturę w górnictwie i innych przemysłach surowcowych do przyspieszenia ich prywatyzacji

- trzeba zaprzestać dofinansowywania przedsiębiorstw w celu ich przetrwania. Pomoc publiczna nie może dłużej służyć utrzymaniu nieefektywnych miejsc pracy

- konieczne jest systemowe uporządkowanie nadzoru właścicielskiego (póki istnieją przedsiębiorstwa i spółki państwowe) i egzekwowanie przejrzystych zasad tego nadzoru, łącznie z prawdziwymi konkursami menedżerskimi.

- konieczne jest polityczne wsparcie dla prywatyzacji!





# Z e s z y t y B R E - C A S E

- 1 Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989-1992
- 2 Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
- 3 Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
- 4 Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
- 5 Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
- 6 Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
- 7 Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
- 8 Gospodarka Polski w latach 1990 – 92. Pomiary a rzeczywistość
- 9 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
- 10 Wycena ryzyka finansowego
- 11 Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
- 12 Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
- 13 Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce - stan obecny i perspektywy
- 14 Etyka biznesu
- 15 Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
- 16 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
- 17 Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
- 18 Dług publiczny
- 19 Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
- 20 Obrót wierzytelnościami
- 21 Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
- 22 Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
- 23 Sanacja banków
- 24 Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
- 25 Finansowanie projektów ekologicznych
- 26 Instrumenty dłużne na polskim rynku
- 27 Obligacje gmin
- 28 Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów
- Wydanie specjalne Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
- 29 Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
- 30 Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
- 31 Mieszkalnictwo jako problem lokalny
- 32 Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
- 33 (nie ukazał się)
- 34 Rynek inwestycji energooszczędnych
- 35 Globalizacja rynków finansowych
- 36 Kryzysy na rynkach finansowych – skutki dla gospodarki polskiej
- 37 Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
- 38 Docelowy model bankowości spółdzielczej
- 39 Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
- 40 Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
- 41 Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
- 42 Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju

# Z e s z y t y B R E - C A S E

- 
- 43 Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
- 
- 44 Kiedy koniec złotego?
- 
- 45 Fuzje i przejęcia bankowe
- 
- 46 Budżet 2000
- 
- 47 Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
- 
- 48 Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
- 
- 49 Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
- 
- 50 Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
- 
- 51 Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
- 
- 52 Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
- 
- 53 Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
- 
- 54 Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
- 
- 55 Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
- 
- 56 Czy warto liczyć inflację bazową?
- 
- 57 Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
- 
- 58 Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
- 
- 59 Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
- 
- 59/a Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
- 
- 60 (nie ukazał się)
- 
- 61 Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
- 
- 62 Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
- 
- 63 Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
- 
- 64 Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
- 
- 65 Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy
- 
- 66 Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
- 
- 67 Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
- 
- 68 Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
- 
- 69 Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
- 
- 70 Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
- 
- 71 Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
- 
- 72 Reforma procesu stanowienia prawa
- 
- 73 Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
- 
- 74 Problem inwestycji zagranicznych funduszu emerytalnym
- 
- 75 Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
- 
- 76 Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
- 
- 77 Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
- 
- 78 Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
- 
- 79 Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
- 
- 80 Integracja europejskiego rynku finansowego – Zmiana roli banków krajowych
- 
- 81 Absorpcja funduszy strukturalnych
- 
- 82 Sekurytyzacja aktywów bankowych
- 
- 83 Jakie reformy są potrzebne Polsce?
-